



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 17 декември 2020 година¹

Дело C-896/19

Repubblika
срещу
Il-Prim Ministru,
встъпила страна:
WY

(Преюдициално запитване от Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Първи състав на Гражданския съд, заседаващ като Конституционен съд, Малта)

„Преюдициално запитване — Член 2 ДЕС — Ценности на ЕС — Върховенство на закона —
Ефективна съдебна защита — Член 19 ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на
Европейския съюз — Независимост на съдебната власт — Процедура по назначаване на съдии —
Правомощия на министър-председателя — Участие на Комитет по назначенията в
съдебната власт“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване отново поставя важни въпроси, свързани с характера на независимостта на съдебната власт. По-точно въпросите, поставени в акта за преюдициално запитване, изискват от Съда да разгледа въпроса до каква степен гаранциите за съдебна независимост, които се съдържат в правото на Съюза, оказват влияние и върху системата за назначаване на национални съдии. По-конкретно налага ли правото на Съюза някакви ограничения върху назначаването на съдии от изпълнителната власт?
2. Това запитване е отправено в контекста на производство, заведено под формата на *actio popularis*, което понастоящем се разглежда от малтийските съдилища. В това производство се твърди, че процедурата по назначаване на съдии, която е предвидена в малтийската конституция, не съответства, *inter alia*, на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
3. Следователно този иск дава на Съда нова възможност да разгледа неотдавнашната си съдебна практика относно обхвата на тези разпоредби, и по-специално да разгледа техните изисквания по отношение на независимостта на съдебната система в правния ред на Съюза.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Договорът за ЕС

4. Член 2 ДЕС гласи:

„Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

5. Член 19, параграф 1 ДЕС гласи:

„Съдът на Европейския съюз се състои от Съд, Общ съд и специализирани съдилища. Той осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите.

Държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

2. Хартата

6. Дял VI от Хартата, озаглавен „Правосъдие“, включва член 47 със заглавие „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, който гласи:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон [...]

[...]“.

Б. Малтийското право

7. Конституцията на Малта от 1964 г. (наричана по-нататък „конституцията“) съдържа в глава VIII подробни разпоредби за съдебната власт, включително *inter alia* процедурата по назначаване на съдии. През 2016 г. тази глава е била реформирана и със създаването на Комитет по назначенията в съдебната власт. Въпреки че ролята на този комитет и процедурата по назначаване на съдии са изменени съществено през юли 2020 г., правилата, приложими в главното производство, са следните.

8. Член 96 от конституцията се отнася до назначаването на съдиите от висшите съдилища. Той гласи:

„1) Съдиите от висшите съдилища се назначават от президента по предложение на министър-председателя.

- 2) Лице не може да бъде назначено за съдия във висшите съдилища, освен ако за период или периоди, от общо не по-малко от дванадесет години, то е практикувало като адвокат в Малта или е било магистрат в Малта, или през една част от времето е практикувало като адвокат, а през останалата е било магистрат.
- 3) Без да се засягат разпоредбите на параграф 4, преди министър-председателят да направи своето предложение в съответствие с параграф 1 за назначаването на съдия във висшите съдилища (без председател на Върховния съд), оценката на Комитета по назначенията в съдебната власт, създаден с член 96А от конституцията, вече трябва да е изготвена, както е предвидено в посочения член 96А, параграф 6, букви с), d) или е).
- 4) Независимо от разпоредбите на параграф 3 министър-председателят има право да реши да не се съобрази с резултата от посочената в параграф 3 оценка.

При условие че след като министър-председателят упражни правомощието си, предоставено му от настоящата разпоредба, той или министърът на правосъдието:

- a) публикува в срок от пет дни декларация в Държавен вестник, обявявайки решението да упражни споменатото правомощие и да посочи мотивите си за него, и
- b) направи изявление пред парламента относно посоченото решение, като обясни причините, на които то е основано, най-късно на второто заседание на Камарата, което следва да се проведе след оправеното предложение до президента [на Републиката] в съответствие с параграф 1.

При условие освен това, че първото предложение в настоящия параграф не се прилага в случай на назначаване на председател на Върховния съд“.

9. Член 96А от конституцията описва ролята на Комитета по назначенията в съдебната власт. Той е формулиран по следния начин:

„1) Създава се Комитет по назначенията в съдебната власт, наричан по-нататък в настоящия член „Комитетът“, който е подкомитет на Комисията за администриране на правосъдието, създадена съгласно член 101А от настоящата конституция, и е в следния състав:

- a) Председателят на Върховния съд;
- b) Главният прокурор;
- c) Главният одитор;
- d) Комисарят по административните разследвания (Омбудсман); и
- e) Председателят на Камарата на адвокатите:

[...]

- 2) Председател на Комитета е председателят на Върховния съд или, в негово отсъствие — съдията, който го замества в съответствие с параграф 3, буква d).

- 3) а) Не може да бъде назначен за член на Комитета или да продължи да бъде такъв лице, което е министър, парламентарен секретар, член на парламента, член на орган на местна власт или партиен член или кандидат на политическа партия:

[...]

- 4) При упражняването на своите правомощия членовете на Комитета действат по вътрешно убеждение и не подлежат на ръководство или контрол от което и да е лице или орган.
- 5) Комитетът има секретар, който се назначава от министъра на правосъдието.
- 6) Комитетът има следните правомощия:
- а) да получава и да разглежда заявленията на лица, които кандидатстват да бъдат назначени на длъжност съдия във висшите съдилища (различни от длъжността председател на Върховния съд) или на магистрат в нисшестоящите съдилища, с изключение на лица, за които се прилага буква е),
 - б) да поддържа постоянен регистър на кандидатурите, посочени в буква а) и на актовете, свързани с тях, който да бъде секретен и до него да имат достъп единствено членовете на Комитета, министър-председателят и министърът на правосъдието,
 - в) да провежда събеседвания и да оценява кандидатите за посочените по-горе длъжности по начин, който намери за подходящ, като за тази цел може да изисква от всеки публичен орган информация, която счита за разумно необходима,
 - г) при назначаване на посочените по-горе длъжности да дава становище на министър-председателя чрез министъра на правосъдието относно оценката му на качествата на кандидатите, както и дали отговарят на изискванията за заемането на горепосочените длъжности,
 - д) по искане на министър-председателя при назначаване на длъжност в съдебната власт на лица, които вече заемат постове главен прокурор, главен одитор, комисар по административни разследвания (омбудсман) или магистрат в нисшестоящите съдилища, да дава становище относно качествата им и съответствието им с изискванията за заемането на длъжност в съдебната власт,
 - е) да дава становище относно назначаването на която и да било друга съдебна длъжност или длъжност в съдилищата, което министърът на правосъдието може да иска периодично.

Посочената в буква г) оценка трябва да бъде направена не по-късно от шестдесет дни от получаването от Комитета на заявлението за изразяване на интерес, а становищата, посочени в букви е) и в), трябва да бъдат дадени не по-късно от тридесет дни от поискването им, като министърът на правосъдието може да укаже други срокове със съгласието на Комитета с разпореждане, което се публикува в Държавен вестник.

- 7) Процедурата пред Комитета е поверителна и трябва да се провежда *при закрити врата* и никой член или секретар на Комитета не може да бъде призоваван да дава показания пред който и да било съд или друг орган по отношение на получени документи или други въпроси, които са обсъждани или съобщени на или от Комитета.
- 8) Комитетът приема собствения си процедурен правилник и е длъжен да публикува, със съгласието на министъра на правосъдието, критериите, по които се извършва оценяването“.

10. Член 97 от конституцията предвижда:

„1) Освен когато от разпоредбите на настоящия член следва друго, съдия от висшите съдилища освобождава длъжността, когато навърши шестдесет и пет години.

2) Съдия от висшите съдилища не може да бъде отстраняван от длъжност, освен от президента по искане на парламента, прието с гласовете на не по-малко от две трети от всички негови членове и направено въз основа на доказана невъзможност за изпълнение на длъжността (независимо дали поради физическа или душевна болест или поради друга причина) или на доказано непристойно поведение.

3) Парламентът може да регламентира със закон процедурата за отправяне на искане и за разследване и доказване на неспособността или непристойното поведение на съдия от висшите съдилища в съответствие с разпоредбите на предходния параграф“.

11. Член 100 от конституцията се отнася до назначаването на магистратите от нисшестоящите съдилища. Той установява процедура, подобна на процедурата, приложима за съдиите от висшите съдилища:

„1) Магистрати от нисшестоящите съдилища се назначават от президента по предложение на министър-председателя.

2) Лице не може да бъде назначено или да действа на длъжност магистрат в нисшестоящите съдилища, освен ако не е практикувало като адвокат в Малта за период от или периоди от общо не по-малко от седем години.

3) Освен когато от разпоредбите на параграф 4 следва друго, магистрат от нисшестоящите съдилища освобождава длъжността, когато навърши шестдесет и пет години.

4) Разпоредбите на член 97, параграфи 2 и 3 от тази конституция се прилагат за магистрати от нисшестоящите съдилища.

5) Без да се засягат разпоредбите на параграф 6, преди министър-председателят да направи своето предложение в съответствие с параграф 1 за назначаването на магистрат в нисшестоящите съдилища, оценката на Комитета по назначенията в съдебната власт, създаден с член 96А от конституцията, вече трябва да е изготвена, както е предвидено в член 96А, параграф 6, букви с), d) и е).

6) Независимо от разпоредбите на параграф 5 министър-председателят има право да реши да не се съобрази с резултата от оценката, посочена в параграф 5:

При условие че след като министър-председателят упражни правомощието си, предоставено му от настоящата разпоредба, той или министърът на правосъдието:

- а) публикува в срок от пет дни декларация в Държавен вестник, обявявайки решението да упражни споменатото правомощие и да посочи мотивите си за него, и
- б) прави изявление пред парламента относно посоченото решение, като обяснява причините, на които то е основано, най-късно на второто заседание на Камарата, което се провежда след отправеното предложение до Президента в съответствие с параграф 1“.

12. Член 101B от конституцията се отнася до дисциплинарната отговорност на съдиите и магистратите. Той предвижда:

„1) Създава се Комитет за съдии и магистрати (наричан по-долу „Комитетът“), който е подкомитет на Комисията за администриране на правосъдието и който се състои от трима членове на съдебната власт, които не са членове на Комисията за администриране на правосъдието и които трябва да бъдат избирани измежду съдии и магистрати съгласно разпоредбите, издадени от Комисията за администриране на правосъдието, така че в дисциплинарното производство срещу магистрат двама от тримата членове да са магистрати, а в случай на дисциплинарно производство срещу съдия — двама от тримата членове да са съдии.

[...]

4) Комитетът упражнява дисциплинарен контрол над съдиите и магистратите по реда, предвиден в настоящия член.

[...]

15) При упражняването на своите правомощия членовете на Комитета действат по вътрешно убеждение и не са длъжни да се подчиняват на ръководството или на контрола от което и да било друго лице или орган.

[...]“.

III. Обстоятелствата в основата на спора по главното производство

13. Repubblika е сдружение, което има за цел да насърчава защитата на правосъдието и върховенството на закона в Малта. На 25 април 2019 г. то подава пред запитващата юрисдикция *actio popularis* с искане да се установи, че със системата за назначаване на съдии (висши съдилища) и магистрати (нисшестоящи съдилища), в сила към момента на започване на главното производство, както е регламентирана от членове 96, 96A и 100 от конституцията, Малта нарушава задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата, както и по член 39 от самата конституция и по член 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. („ЕСПЧ“).

14. В съдебно заседание, проведено пред запитващата юрисдикция на 30 октомври 2019 г., жалбоподателят пояснява, че в настоящото производство той оспорва всички съдебни назначения, влезли в сила на 25 април 2019 г., както и всяко друго назначение, което може да бъде направено след тази дата, освен ако не са направени в съответствие с препоръките, които се съдържат в становище № 940/2018 на Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“) относно конституционните разпоредби и разделението на властите и независимостта на съдебната власт и правоприлагащите органи², и с разпоредбите на член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата.

15. От своя страна Prim Ministru (министър-председател) („ответникът“) твърди, че в Малта се зачита правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес. В този контекст назначенията, влезли в сила на 25 април 2019 г., са извършени при стриктното съблюдаване на разпоредбите на конституцията и в съответствие с правото на Съюза. Ответникът твърди, че няма разлика между тези конкретни назначения и всяко друго

2 CDL-AD(2018)028.

назначение на член на съдебната власт, направено след обнародването на конституцията през 1964 г., с изключение на това, че за разлика от назначенията, направени преди 2016 г., пригодността на тези кандидати понастоящем се оценява от Комитета по назначения в съдебната власт, създаден с член 96А от конституцията.

16. Ответникът твърди също, че системата за назначаване на членовете на съдебната власт е в съответствие с изискванията на член 19, параграф 1 ДЕС и на член 47 от Хартата, както е тълкуван от Съда. Всъщност тази система отразява начина, по който се назначават съдиите в Съда съгласно член 253, първа алинея ДФЕС, където становището на Комитета, предвиден в член 255 ДФЕС, не е обвързващо за окончателното решение, вземано от правителствата на държавите членки.

17. Запитващата юрисдикция счита, че основният въпрос, по който трябва да се произнесе, се отнася до свободата на преценка на министър-председателя по членове 96, 96А и 100 от конституцията при назначаването на всички членове на съдебната власт и дали конституционните изменения от 2016 г. са внесли подобрение в тази свобода на преценка. Макар че редица аспекти, повдигнати по настоящото дело, са разгледани от Съда в решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (С-619/18, EU:C:2019:531) (наричано по-нататък „Независимост на Върховния съд“), запитващата юрисдикция счита, че този въпрос трябва да се разгледа в контекста на оценка на системата като цяло, включително правото на ефективни средства за правна защита и на справедлив съдебен процес в Малта.

18. В съдебното заседание от 27 октомври 2020 г. Съдът е информиран, че през юли 2020 г. в конституцията са направени някои изменения след препоръки относно системата за назначения в съдебната власт, направени от Венецианската комисия в становище № 940/2018. Тези изменения обаче не засягат предмета на производството пред запитващата юрисдикция или, в този смисъл, настоящото искане за преюдициално запитване.

IV. Преюдициалното запитване и производството пред Съда

19. При тези обстоятелства с решение от 25 ноември 2019 г., получено в Съда на 5 декември 2019 г., Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (първи състав на Гражданския съд, заседаващ като Конституционен съд, Малта), решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Приложими ли са разпоредбите на член 19, параграф 1, втора [алинея] ДЕС и на член 47 от [Хартата], тълкувани заедно или поотделно, по отношение на действителността на членове 96, 96А и 100 от конституцията на Малта?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е положителен, съвместими ли са правомощията на министър-председателя в процеса на назначаване на членове на съдебната власт в Малта с член 19, параграф 1 ДЕС и с член 47 от [Хартата], тълкувани и в светлината на член 96А от конституцията, който е в сила от 2016 г.?
- 3) Ако се установи, че правомощията на министър-председателя са несъвместими, трябва ли този факт да се вземе под внимание по отношение на бъдещи назначения и трябва ли да се отрази и на предишни назначения?“.

20. Repubblika, белгийското, малтийското, нидерландското, полското и шведското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища. Освен това те представят и устни становища в съдебното заседание от 27 октомври 2020 г.

V. Анализ

A. Допустимост на преюдициалното запитване

21. В писменото си становище полското правителство твърди, че преюдициалното запитване е недопустимо по две съображения.

22. Първо, то твърди, че дори ако малтийското право позволяваше на жалбоподателите в контекста на *actio popularis* да поемат инициативата за осъществяване на контрол на абстрактната съвместимост с международното право на действащите правила в националния правен ред, запитващата юрисдикция би отправила своите преюдициални въпроси към Съда, така че в зависимост от дадения отговор тя да може да се произнесе по абстрактното съответствие на разпоредбите на малтийското право с правото на Съюза.

23. Полското правителство обаче посочва факта, че решението относно абстрактното съответствие на разпоредби на националното законодателство с правото на Съюза попада в изключителната юрисдикция на Съда съгласно членове 258 ДФЕС и 259 ДФЕС и че само Комисията или друга държава членка може да започне такова производство. За разлика от това, единственият предмет на преюдициалното запитване е тълкуването на правото на Съюза. Следователно в светлината на членове 258 ДФЕС, 259 ДФЕС и 267 ДФЕС национален съд не може да преценява абстрактното съответствие на националното право с правото на Съюза въз основа на тълкуването на това законодателство, предвидено в производството по преюдициално заключение, тъй като самият Съд не би счел, че е компетентен да проверява съответствието на националното законодателство в рамките на такова производство.

24. Следователно тълкуването на правото на Съюза, дадено от Съда в преюдициалното производство, не може да се използва за разрешаване на спор като този пред запитващата юрисдикция и следователно не може да се счита за необходимо за решаване на спора по главното производство по смисъла на член 267 ДФЕС. Полското правителство твърди по-специално че тълкуването в обратен смисъл на тази разпоредба би било равносилно на заобикаляне на членове 258 ДФЕС и 259 ДФЕС и на накърняване на изключителната юрисдикция на Съда, Комисията и държавите членки, предвидена в тези разпоредби.

25. В този отношение е вярно, че функцията на Съда е различна в зависимост от това дали разглежда преюдициално запитване или иск за установяване на неизпълнение на задължения. Ако при иск за неизпълнение на задължения Съдът трябва да установи противоречи ли национална мярка или практика, оспорена от Комисията или от друга държава членка, на правото на Съюза по принцип, без да е необходимо да е налице релевантен спор пред националните съдилища, в производството по преюдициално запитване функцията на Съда е да помогне на запитващата юрисдикция да разреши конкретен висящ пред нея съд спор. Следователно по това производство трябва да е налице свързващ фактор между този спор и разпоредбите на правото на Съюза, чието тълкуване се иска, поради които такова тълкуване е обективно необходимо на запитващата юрисдикция, за да се вземе решение³.

26. В настоящия случай следва да се приеме, че по същество спорът в главното производство е материално свързан с правото на Съюза, и по-специално с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, до който се отнасят преюдициалните въпроси. Следователно запитващата юрисдикция е длъжна да приложи тази разпоредба, за да разреши спора по същество.

³ Вж. в този смисъл решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny* (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 47 и 48).

27. В това отношение, дори ако член 267 ДФЕС не оправомощава Съда да се произнесе по съвместимостта на разпоредбите на националното законодателство с правните норми на правото на Съюза, или да приложи норми на правото на Съюза към конкретен случай, задачата на Съда е да се произнесе по тълкуването на договорите и на актовете, приети от институциите на Съюза. Ето защо съгласно постоянната съдебна практика Съдът може в рамките на съдебното сътрудничество, предвидено с този член, и въз основа на материалите по делото да предостави на националната юрисдикция насоки за тълкуването на правото на Съюза, които могат да ѝ бъдат полезни, когато преценява действието на една или друга от неговите разпоредби⁴.

28. Освен това бих добавил, че фактът, че искът в главното производство е *actio popularis* — при който жалбоподателят не трябва да доказва личен интерес от разрешаването на спора — не пречи на Съда да се произнесе по въпросите, поставени в акта за преюдициално запитване. Достатъчно е производството да е разрешено съгласно националното законодателство и въпросите да отговарят на обективна необходимост с цел надлежното разрешаване на спора, с който е сезирана запитващата юрисдикция⁵.

29. Затова с оглед на изложените съображения считам, че пред запитващата юрисдикция съществува реален спор и няма съмнение относно релевантността на поставените въпроси, доколкото те се отнасят до тълкуването на разпоредби на правото на Съюза — в случая на първичното право — и именно тези въпроси са предмет на спора в главното производство. Следователно първият довод на полското правителство не е релевантен.

30. Второ, според полското правителство член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, съгласно който държавите членки са длъжни да предоставят средства за правна защита, достатъчни за да осигурят ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, по никакъв начин не променя същността на принципа на предоставената компетентност или степента на компетентност на Съюза. Напротив, тази разпоредба се основава на предпоставката, че при липсата на компетентност на Съюза по организацията на съдебните системи, държавите членки следва да определят съдилищата и да установят подходящи механизми за целите на процедурите, предназначени за защита на правата, които правните субекти черпят от правния ред на Съюза. Следователно от член 19, параграф 1 ДЕС, тълкуван в светлината на член 5 ДЕС във връзка с членове 3 ДФЕС и 4 ДФЕС, не могат да се изведат никакви конкретни правила, които уреждат назначаването на съдии или организацията на съдилищата.

31. Що се отнася до член 47 от Хартата, полското правителство твърди, че тази разпоредба е неприложима в настоящия случай. Repubblika е предявила *actio popularis*, но без да се позовава на субективно право, произтичащо от правото на Съюза. Освен това, противно на изискването на член 51 от Хартата, в настоящия случай не е налице „прилагане“ на правото на Съюза от съответната държава членка, доколкото въпросите, повдигнати в преюдициалното запитване, се отнасят до национални въпроси от процедурен характер, чиято уредба зависи изцяло от държавите членки.

32. Полското правителство добавя, че така или иначе в правото на Съюза не са установени общи критерии за назначаване на съдии, въз основа на които Съдът би могъл да извърши оценка на действащата система в Малта и че всички държави членки имат различни системи.

⁴ Вж. в този смисъл решения от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos/Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 23) и от 19 ноември 2019 г., *A. K. и др.* (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 132, наричано по-нататък „AK“).

⁵ Вж. в този смисъл във връзка с установителното решение от 10 декември 2018 г., *Wightman и др.* (C-621/18, EU: C:2018:999, т. 31 и цитираната съдебна практика).

33. Тези доводи всъщност са свързани с проблема, изведен в първия въпрос на запитващата юрисдикция. Затова аз ще ги разгледам в своя анализ на този първи въпрос. Достатъчно е да се посочи, че по мое мнение второто основание за недопустимост, изтъкнато от полското правителство, също е несъстоятелно. Всъщност, макар да съм съгласен, че член 47 от Хартата не е приложим като такъв в главното производство (тъй като Малта не „прилага“ правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата), член 19 ДЕС все пак е напълно приложим и затова тълкуването на тази разпоредба може да се окаже полезно за запитващата юрисдикция.

34. По тези съображения предлагам на Съда да приеме поставените въпроси за допустими.

Б. По първия въпрос

35. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата трябва да се считат за приложими, когато национален съд извършва преценка за валидността на процедура за назначаване на съдии, като предвидената в конституцията.

1. По приложимостта на член 19, параграф 1 ДЕС

36. Що се отнася до член 19, параграф 1 ДЕС, Съдът неотдавна се произнесе с редица важни решения, които несъмнено позволяват на този въпрос да се даде положителен отговор.

37. Всъщност, както Съдът обобщава в своето решение от 9 юли 2020 г. Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), от тази съдебна практика следва, че „независимостта на съдилищата на държавите членки е от основно значение за правния ред на ЕС в различни отношения. На първо място, тя е част от принципа на правовата държава, който е сред общите за държавите членки ценности, на които съгласно член 2 ДЕС е основан Съюзът, като тя попада и в обхвата на член 19 ДЕС, който конкретизира тази ценност и възлага на националните съдилища задачата да се осигури съдебен контрол в посочения правен ред (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32). Освен това, тази независимост е необходимо условие, за да се гарантира на правните субекти в обхвата на правото на Съюза предвиденото в член 47 от Хартата основно право на независим и безпристрастен съд, което има кардинално значение като гаранция за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. в този смисъл по-специално решение от 26 март 2020 г., Réexamen Simpson и HG/Съвет и Комисия, C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 70 и 71, както и цитираната съдебна практика). На последно място, тази независимост е от основно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество, въплътена в предвидения в член 267 ДФЕС механизъм на преюдициалното запитване, доколкото този механизъм може да бъде задействан само от орган, на който е възложено да прилага правото на Съюза и който изпълнява именно този критерий за независимост (вж. по-специално решение от 21 януари 2020 г., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, т. 56 и цитираната съдебна практика)⁶.

38. Освен това ясно е установено, че що се отнася до материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тази разпоредба се прилага към областите, обхванати от правото на Съюза, независимо от случаите, в които държавите членки прилагат това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата⁷.

⁶ Точка 45.

⁷ Вж. в този смисъл решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 29), Независимост на Върховния съд, т. 50 и от 26 март 2020 г. Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 33).

39. В този контекст е ясно, че макар организацията на правораздаването в държавите членки да е от тяхната компетентност, при упражняването на тази компетентност държавите членки все пак са длъжни да спазват задълженията, които произтичат за тях от правото на Съюза, и по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС⁸. Това задължение се прилага по-специално по отношение на всеки национален орган, който може да се произнася като съд или трибунал по въпроси, отнасящи се до прилагането или тълкуването на правото на Съюза и които следователно попадат в областите, обхванати от това право⁹.

40. Това тълкуване на приложното поле на член 19, параграф 1 ДЕС намира подкрепа в историята и контекста на включването на тази разпоредба в Договора. Всъщност член 19, параграф 1 ДЕС е въведен, за да подчертае задължението на държавата членка да гарантира ефективна съдебна защита, когато такава защита не може да бъде предоставена пряко от Съда¹⁰, тъй като самото съществуване на ефективен съдебен контрол, предназначен да гарантира съответствието с правото на Съюза, е от съществено значение за върховенството на закона¹¹. Следователно принципът на ефективната съдебна защита на правата на гражданите съгласно правото на Съюза би бил накърнен, ако липсват ефективни гаранции за съдебна независимост¹². Накрая може да се отбележи, че този принцип, който е посочен в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, е общ принцип на правото на Съюза, произтичащ от конституционните традиции, общи за държавите членки, който е залегнал в членове 6 и 13 от ЕКПЧ и което сега отново е потвърдено от член 47 от Хартата¹³.

41. При тези обстоятелства, доколкото разглежданата в настоящото дело процедура по назначаване се прилага за всички малтийски съдии, може да се предположи, че на някои от тях — ако не на всички — неминуемо ще се наложи да се произнесат по въпроси, свързани с тълкуването или прилагането на правото на Съюза. Следователно това само по себе си е достатъчно, за да гарантира, че тези съдии, назначени в съответствие с процедурата, установена в конституцията, трябва да се ползват с достатъчна степен на независимост, за да се спазят изискванията на член 19 ДЕС.

2. По приложимостта на член 47 от Хартата

42. Съгласно член 47, първа алинея от Хартата „[в]секи, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия“. От решение от 16 май 2017 г. *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU: C:2017:373), следва, че приложимостта на този член зависи от твърдяното нарушение на право или свобода, гарантирани от правото на Съюза¹⁴.

8 Вж. в този смисъл решения Независимост на Върховния съд, т. 52, от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на обикновените съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 102), АК, т. 75 и от 26 март 2020 г. *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 36).

9 Вж. в този смисъл решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40), Независимост на Върховния съд, т. 51, АК т. 83 и от 26 март 2020 г. *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 34).

10 Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 100 и 101). Вж. също *Krajeswki*, M. и *Ziółkowski*, M., EU judicial independence decentralized: A.K. — Common Market Law Review, Vol. 57, 2020, p. 1107—1138, по-специално стр. 1121.

11 Вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 36). Вж. също *Badet*, L. À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit — Cahiers de droit européen, 2020, p. 57—106, по-специално стр. 75 и 76.

12 Вж. в този смисъл, *Pauliat*, H. Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la Justice reconnue en Pologne — La Semaine Juridique — Édition générale, № 29, 2019, p. 1424—1428, по-специално стр. 1427.

13 Вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 35).

14 Вж. в този смисъл точки 44—52 в сравнение с позицията на генералния адвокат Wathelet в точки 51—67 от заключението му по това дело (*Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2). Това наскоро бе ясно потвърдено от Съда в решението му от 6 октомври 2020 г. *État luxembourgeois* (Съдебна защита срещу искания за информация в данъчното законодателство) (C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 55).

43. Трябва обаче да се отбележи, че жалбоподателят не се оплаква от нарушаване на неговото собствено право на ефективни правни средства за защита, нито оспорва независимостта на запитващата юрисдикция в делото по неговата жалба, нито пък се позовава на конкретно право, гарантирано от правото на Съюза. При тези обстоятелства следователно не смятам, че член 47 от Хартата сам по себе си е приложим в главното производство.

44. Освен това съм съгласен с наскоро застъпената позиция в този смисъл на генералния адвокат Bobek, според когото е допустимо да се извърши „абстрактен контрол за конституционност“ на национална норма в светлината на член 47 от Хартата, когато тази норма е приета в контекста на прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата¹⁵. Доколкото обаче процедурата по назначаване на национални съдии е част от организацията на съдебната система, това, както бе посочено по-горе, е от компетентността на държавите членки. При това положение процедурата по назначаване на съдии в Малта не отговаря на условието за „прилагане“ на правото на Съюза, както е установено в член 51, параграф 1 от Хартата, въпреки че, както вече посочих, това не се изисква, за да се приложи член 19 ДЕС¹⁶.

45. Доколкото обаче задължението на държавите членки в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС за установяване на средства за защита, достатъчни за да осигурят ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, *съответства* на предвиденото в член 47 от Хартата право на ефективни правни средства за защита пред съд¹⁷, следва да се приеме, че задълженията на държавите членки по член 19, параграф 1 ДЕС имат по такъв начин и в такава степен своя „огледален образ“ в индивидуалното право, признато от член 47 от Хартата¹⁸.

46. Ето защо съм напълно съгласен с изявлението на генералния адвокат Танчев в заключението му по съединени дела А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, ЕС:С:2019:551), че „между двете разпоредби има „конституционен мост“ и съдебната практика по тях неизбежно се препокрива“¹⁹. Освен това самият Съд вече е постановил, че „член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита *по смисъла по-специално на член 47 от Хартата* в областите, обхванати от правото на Съюза“²⁰.

47. В този контекст считам, че макар член 47 от Хартата да не е сам по себе си приложим в главното производство, член 19, параграф 1 ДЕС трябва да се тълкува *в светлината на член 47 от Хартата* и свързаната с него съдебна практика.

15 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Bobek по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, SO и Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (C-83/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746, т. 198—202, по-специално т. 201).

16 Вж. точка 38 от настоящото заключение.

17 Вж. в този смисъл решения от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, т. 44), от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 30), от 27 септември 2017 г. Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, т. 58), и от 6 октомври 2020 г. État luxembourgeois (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област (C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 47).

18 Вж. в този смисъл Hofmann, H. Ch. Article 47 — Specific Provisions (Meaning), Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. and Ward, A. (eds.), The EU Charter of Fundamental Rights — A Commentary, 2014, p. 1197—1275, по-специално п°47.50.

19 Точка 85. Вж. също García-Valdecasas Dorrego, M.-J. El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), Revista Española de Derecho Europeo, Vol. 72, 2019, p. 75—96, по-специално стр. 86.

20 Решение независимост на Върховния съд, т. 54 (курсивът е мой). Вж. също като илюстрация на използването на член 47 от Хартата за тълкуване на член 19, параграф 1 ДЕС решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40 и 41), и от 25 юли 2018 г., Minister of Justice and Equality (Недостатъци в правосъдната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 53 във връзка с т. 50 и 52).

3. Заключение по първия въпрос

48. Така в светлината на горните съображения стигам до заключението, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, трябва да се счита за приложим, когато национален съд извършва преценка за валидността на процедура за назначаване на съдии, като предвидената в малтийската конституция.

В. По втория въпрос

49. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 19 ДЕС — ако е необходимо във връзка с член 47 от Хартата — трябва да се тълкува като забраняващ националното законодателство, съгласно което изпълнителната власт, в случая министър-председателят, се ползва с дискреционни и решаващи правомощия в процеса по назначаване на членове на съдебната власт. Това е основният въпрос, който се задава с това преюдициално запитване.

1. Общи бележки по последиците от член 19, параграф 1 ДЕС, член 47 от Хартата и член 6 от ЕКПЧ относно процедурите по назначаване на съдии

50. Както следва от съдебната практика, посочена в моя анализ по първия отправен от запитващата юрисдикция въпрос, когато съдия може да се произнесе по въпроси, свързани с прилагането или тълкуването на правото на Съюза, съответната държава членка трябва да гарантира, че нейните съдии се ползват от достатъчно гаранции по отношение на независимостта и че са изпълнени основните изисквания за ефективна съдебна защита в съответствие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС²¹.

51. Освен това, след като задължението на държавите членки да предоставят правни средства за защита, достатъчни за да осигурят ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза съгласно член 19, параграф 1 ДЕС, съответства на правото на ефективни правни средства за защита пред съд, предвидено в член 47 от Хартата²², трябва да се отбележи, че член 52, параграф 3 от Хартата гласи, че доколкото Хартата съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, техният смисъл и обхват са същите, като дадените им в ЕКПЧ.

52. Както става ясно от разясненията относно член 47 от Хартата, който в съответствие с член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземе предвид при тълкуването на Хартата, първият и вторият параграф от член 47 от Хартата съответстват на член 6, параграф 1 и член 13 от ЕКПЧ.

53. В това отношение от постоянната практика на Европейския съд по правата на човека следва, че причината за въвеждането на термина „създаден в съответствие със закона“ в член 6, параграф 1, първо изречение от ЕКПЧ е да се гарантира, че организацията на съдебната система не зависи само от неограничената свобода на преценка на изпълнителната власт, а установяването на съдебна система и назначаването на съдии имат подходяща законодателна уредба. Следователно няма съмнение, че правото да бъдеш съден от съд, „създаден в съответствие със закона“ по смисъла на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, по самото си естество

²¹ Вж. в този смисъл *Badet*, L. À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit, *Cahiers de droit européen*, 2020, p. 57—106, по-специално стр. 63, 64 и 72; *Bonelli*, M., and *Claes*, M., Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary — *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, 2018, p. 622—643, по-специално стр. 635.

²² Вж. в тази връзка цитираните решения в бележка под линия 17.

включва аспекти от процеса на назначаване на съдии²³. На практика обаче ограниченията, наложени в това отношение от националното законодателство по правило са ограничени и се отнасят до такива въпроси като годност за назначаване, служебни повишения в съдебната система и възрастови ограничения.

54. Важно е също така да се отбележи, че макар принципът на разделение на изпълнителната и съдебната власт да придобива все по-голямо значение в практиката му, ЕСПЧ поддържа становището, че нито член 6, нито която и да е друга разпоредба на ЕКПЧ задължава държавите да възприемат определен конституционен модел и да уредят по един или друг начин отношенията и взаимодействието между различните власти в държавата. Член 6 от ЕКПЧ не задължава тези държави и да се съобразяват с едно или друго схващане в конституционната теория за допустимите граници на това взаимодействие²⁴. В това отношение, макар голям брой държави членки да имат или съдебен съвет — определян като независим орган, създаден със закон или в съответствие с техните национални конституции, който защитава независимостта на съдебната власт и на отделните съдии и по този начин съдейства за ефективното функциониране на съдебната система²⁵ — или, както в случая с Малта и някои други държави, комитет по назначенията в съдебната власт²⁶, трябва да се отчете, че техният състав и компетенции значително се различават²⁷.

55. Трябва да се отбележи обаче, че *сам по себе си* фактът на назначаването на съдиите от член на изпълнителната власт не е годен да ги обвърже с някаква зависимост от него, нито да породи съмнения в тяхната безпристрастност, ако — и това е важна уговорка — *от момента на назначаването им* нататък те не са изложени на натиск и не получават инструкции при упражняването на функциите си²⁸. Има обаче едно изключение. Както Съдът потвърждава в своето решение от 26 март 2020 г., *Review Simpson и HG/Съвет и Комисия* (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), член 19 ДЕС влиза в действие, когато конкретен съдия е бил нередовно назначен и когато тази нередовност е била толкова сериозна, че е създавала реален риск, по думите на Съда, изпълнителната власт да накърни интегритета на процеса по назначаване²⁹. От това на свой ред следва, че трябва да съществува механизъм, чрез който *незаконно* съдебно назначение — по-специално когато съответният съдия не е отговарял на законовите условия за назначаване — да може да бъде законно отменено.

56. Независимо от това може да се каже, че с изключение на специфичния и необичаен случай на невалидно назначени съдии, описан в дело *Simpson*, член 19, параграф 1 ДЕС *по същество* гледа напред, в смисъл че се отнася до защитата на независимостта на съда, след като съдията вече е назначен.

57. В това отношение е безсмислено да се отрича, че политиката играе роля — понякога дори решаваща — при назначаването на съдии в много правни системи, включително в много държави членки. Тук е достатъчно да се посочи опитът на две от най-видните и влиятелни съдилища в света — а именно Върховният съд на САЩ и Конституционният съд на

23 Вж. в този смисъл решение от 26 март 2020 г., *Review Simpson и HG/Съвет и Комисия* (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 73 и 74 и цитираната съдебна практика на ЕСПЧ).

24 Вж. в този смисъл решение АК, т. 130 и цитираната практика на ЕСПЧ. Вж. още едно скорошно прилагане на този принцип, ЕСПЧ, 6 ноември 2018 г., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c/у Португалия* (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144) и ЕСПЧ, 1 декември 2020 г., *Guðmundur Andri Ástráðsson c/у Исландия* (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 215..

25 Определение за „съдебен съвет“, дадено в точка 26 от Препоръка CM/Rec(2010)12 („Съдии: независимост, ефективност и отговорности“), прието от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г. („Препоръка CM/Rec(2010)12“).

26 Вж. общо *Carroll McNeill*, J. *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016.

27 Вж. в този смисъл също *Bobek*, M., и *Kosař*, D. *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe* — *German Law Journal*, Vol. 19, No 7, 2020, p. 1257—1292, по-специално стр. 1267 и 1268.

28 Вж. в този смисъл решение АК, т. 133. Вж. също, по същия начин, но във връзка с ролята на законодателните органи в процедурата по назначаване на съдия, решение от 9 юли 2020 г., *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535, т. 54).

29 Вж. в този смисъл решение от 26 март 2020 г., *Review Simpson и HG/Съвет и Комисия* (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 75).

Германия — почти всички от членовете на които са били свързани с определени политически партии и политически традиции³⁰. Политици и бивши политици могат дори да бъдат членове на конституционни съдилища на държави членки *ex officio* (както във Франция³¹) или по силата на закона, който ги регламентира (както е в случая с белгийския конституционен съд³²), или да се избират от членове на парламента (както е например в Германия³³ или както е отчасти случаят в Италия³⁴), или често просто се назначават традиционно за съдии в тези съдилища. И все пак никой не би поставил под съмнение, че всички тези съдилища са доказали своята категорична независимост спрямо другите власти.

2. Решения Независимост на Върховния съд и АК

58. Така стигаме направо до въпроса какво включва понятието за съдебна независимост. Днес вече е твърдо установено, че изискването за независимост на съдилищата включва два аспекта. Първият аспект, който е външен, изисква съответният орган да упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и да било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и било вид, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на преценката на членовете му при вземането на решение и да повлияят на техните решения. Вторият аспект, който е вътрешен, е свързан с понятието за безпристрастност и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма³⁵.

59. Въпреки че тук не се занимаваме пряко с въпроса за съдебната безпристрастност, все пак това е концепция, която е тясно свързана с тази за институционалната независимост. Въпросът за институционалната независимост е разгледан последователно в поредица от решения както на ЕСПЧ, връщайки се към знаковото решение от 28 юни 1984 г., *Campbell и Fell c/y Обединеното кралство* (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977), така и съвсем неотдавна в редица ключови решения на Съда, първото от които може би е решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

60. Тъй като голяма част от тази съдебна практика е обобщена и резюмирана в решения *Независимост на Върховния съд и АК*, за целите на настоящото изложение може би е достатъчно просто да се разгледа понятието за независимост, както е разгледано от Съда в тези две решения. Предлагам да започна с анализ на решение АК.

30 Това важи и за някои други правни/съдебни системи. Вж. например *Carroll McNeill*, J. *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016, p. 107—110. В предишните поколения партийната политика е играла огромна роля в британската система за назначаване на съдии. Така, пишейки до своя лорд-канцлер Халсбъри през септември 1897 г., тогавашният британски министър-председател (граф Солсбъри) откровено говори за „неписаните закони на нашата партийна система [...] че партийните претенции винаги трябва да имат много голяма тежест при извършването на най-високите юридически назначения [...] Може би това не е идеална система — без съмнение някой ден [висшите съдии] ще бъдат назначавани на конкурентни начала в правните доклади, но това е нашата система за момента [...]“ (*Heuston*, R. *Lives of the Lord Chancellors 1885—1940*, Oxford, 1964, p. 52).

31 Съгласно член 56, параграф 2 от конституцията на Франция бившите президенти на Републиката са членове на *Conseil constitutionnel* (Конституционен съвет) до живот.

32 В съответствие с член 34, параграфи 1 и 2 от Специалния закон от 6 януари 1989 г. за Конституционния съд половината от съдиите, за да бъдат назначени в Конституционния съд, трябва да са били членове на Сената, Камарата на представителите или на местен или регионален парламент за най-малко пет години.

33 Съгласно член 94 от *Grundgesetz* (Основен закон) половината от членовете на Федералния конституционен съд се избират от Бундестага, а половината от Бундесрата. Те не могат да бъдат членове на Бундестага, на Бундесрата, на федералното правителство или на който и да е от съответните органи на дадена провинция.

34 Съгласно член 135 от конституцията на Италия Конституционният съд се състои от петнадесет съдии — една трета, номинирани от президента на Републиката, една трета от парламента в съвместно заседание и една трета от обикновените и административните върховни съдилища.

35 Вж. в този смисъл решения от 19 септември 2006 г., *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, т. 49—52) и АК, т. 121 и 122 и цитираната съдебна практика.

61. В решение АК Съдът пояснява, че:

„123 Тези гаранции за независимост и безпристрастност изискват наличието на правила — по-конкретно за състава на органа, за назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за самоотвод, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му — които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на този орган на влиянието на външни фактори и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси (решения от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебна система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 66 и цитираната съдебна практика и [Независимост на Върховния съд], т. 74).

124 Освен това принципът на разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава, изисква да се гарантира независимостта на съдилищата спрямо законодателната и изпълнителната власт (вж. в този смисъл решение от 10 ноември 2016 г., *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 35).

125 В това отношение е важно съдиите да са защитени от външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост. Упоменатите в точка 123 от настоящото решение правила трябва по-специално да позволяват да се изключи не само всяко пряко влияние под формата на инструкции, но и всички форми на косвено влияние, които биха могли да насочват решенията на съответните съдии (вж. в този смисъл решение [Независимост на Върховния съд], т. 112 и цитираната съдебна практика).

[...]

127 Съгласно постоянната практика на ЕСПЧ, за да се установи дали даден съд е „независим“ по смисъла на член 6, параграф 1 ЕКПЧ, трябва да се вземат предвид в частност начинът на назначаване на членовете и продължителността на мандата им, наличието на защита срещу външен натиск и дали съответният орган изглежда независим (ЕСПЧ, 6 ноември 2018 г., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* c/y Португалия, CE: ЕСПЧ:2018:1106JUD005539113, § 144 и цитираната съдебна практика), като за последния аспект ЕСПЧ уточнява, че става дума всъщност за доверието, което всеки съд трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество (вж., в този смисъл, ЕСПЧ, 21 юни 2011 г., *Fruni* c/y Словакия, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

[...]

129 Както многократно е подчертавал ЕСПЧ, тези понятия за независимост и обективна безпристрастност са тясно свързани, което обикновено предполага да се разглеждат заедно (вж. по-специално ЕСПЧ, 6 май 2003 г., *Kleyn* и др. c/y Нидерландия, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, §. 192 и цитираната съдебна практика и 6 ноември 2018 г., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* c/y Португалия, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150) и цитираната съдебна практика). Съгласно практиката на ЕСПЧ, когато се преценява налице ли са причини за съмнение, че по конкретно дело не са изпълнени изискванията за независимост или за обективна безпристрастност, мнението даден страна е меродавно, но няма решаващо значение. Определящото е дали съответните съмнения могат да се приемат за обективно оправдани (вж. по-специално ЕСПЧ, 6 май 2003 г., *Kleyn* и др. c/y Нидерландия, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 193 и 194 и цитираната съдебна практика, както и от 6 ноември 2018 г. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* c/y Португалия, CE:ЕСПЧ:2018:1106JUD005539113, § 147 и 152 и цитираната съдебна практика)“.

62. В това решение Съдът освен това постановява също, че фактът, че някои съдии „[са назначени] от президента на Републиката не е годин да ги обвърже с някаква зависимост от него, нито да пороци съмнения в тяхната безпристрастност, ако от момента на назначаването им нататък те не са изложени на натиск и не получават инструкции при упражняването на функциите си“³⁶. Независимо от това по-нататък Съдът предупреждава че „[о]става необходимо [...] да се гарантира, че решенията за назначаване се вземат при материалноправни и процесуалноправни условия, които не биха могли да породят оправдани съмнения у правните субекти в неподатливостта на съответните съдии на влиянието на външни фактори и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси от момента на назначаването им нататък“³⁷. За тази цел в частност е важно въпросните материалноправни и процесуалноправни условия да бъдат уредени така, че да се гарантира, че съдиите са защитени от външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост³⁸.

63. Съдът отбелязва, че съществуването на съдебен съвет (известен като KRS), който съветва полския президент относно годността на определени кандидати за съдебна длъжност, помага да се направи процесът по-обективен и прозрачен, при условие обаче че „самият този орган [...] е достатъчно независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от органа, до който трябва да отпрати предложението за назначаване (вж. по аналогия решение [Независимост на Върховния съд], т. 116)“³⁹. В заключение Съдът се позовава на критерии, въз основа на които запитващата юрисдикция може сама да извърши преценка за независимостта на KRS.

64. Аналогични настроения бяха изразени от Съда в неговото решение по дело Независимост на Върховния съд. Необходимо е обаче да се погледне предисторията на това производство, за да се разберат правилно контекстът и значението на коментарите, направени впоследствие от Съда по дело АК относно необходимостта да се гарантира, че решенията за назначаване се вземат при материалноправни и процесуалноправни условия, които не биха могли да породят оправдани съмнения у правните субекти в неподатливостта на съответните съдии на влиянието на външни фактори.

65. Дело Независимост на Върховния съд следва образувано от Комисията производство за установяване на неизпълнение на задължения, в което тя твърди, че някои разпоредби на полския закон, позволяващи на президента на Република Полша да реши дали даден съдия трябва да продължи да изпълнява длъжността си след нормалната пенсионна възраст, нарушава гаранциите за съдебна независимост. Съдът подчертава, че макар решенията относно пенсионната възраст на съдиите да се вземат от държавите членки, когато тези държави членки избират такъв механизъм, те са задължени да гарантират, че той няма да накърни независимостта на съдебната система.

66. След това Съдът посочва, че фактът, че „президент[ът] на Републиката разполага с правомощие да реши дали да разреши или не такова удължаване, не е достатъч[ен] сам по себе си, за да се заключи, че е налице нарушение на този принцип. Трябва да се гарантира обаче, че материалноправните и процесуалноправните условия за приемане на такива решения не могат да породят основателни съмнения в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на съдиите към външни фактори и неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси“⁴⁰.

³⁶ Точка 133.

³⁷ Точка 134.

³⁸ Вж. в този смисъл точка 135, която препраща към точка 125, цитирана по-горе.

³⁹ Точка 138.

⁴⁰ Точка 111.

67. След това Съдът приема, че новото законодателство, което урежда дейността на полския Върховен съд, не съответства на тези изисквания, тъй като решението да се даде това удължаване „вече става с решение на президента на Републиката, което е дискреционно по своя характер, тъй като само по себе си приемането му не е подчинено на какъвто и да било обективен и проверим критерий и не трябва да бъде мотивирано. Освен това решението не подлежи на съдебен контрол“⁴¹.

68. Макар Съдът да признава, че полският Национален съдебен съвет е бил длъжен да предостави становище на президента на Републиката, преди последният да приеме своето решение — процес, за който се отчита, че е спомогнал тази процедура да стане по-обективна — остава фактът, че законът не предвижда никакъв механизъм, който да задължи този орган да представи становище „въз основа както на обективни, така и на подходящи критерии [което да] е надлежно мотивирано, така че с него обективно да се подпомогне този орган при вземането на решение“⁴².

69. Съдът стига до заключението, че естеството на това дискреционно правомощие на полския президент да отложи възрастта за пенсиониране на конкретни съдии е такова „че може да породи основателни съмнения по-специално в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на засегнатите съдии към външни фактори и неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси“⁴³.

3. Изводите, които трябва да се направят от решенията по дела АК и Независимост на Върховния съд

70. Какви изводи могат да се направят от тези две важни решения? От АК (и от по-ранната съдебна практика) следва, че нито правото на Съюза, нито в тази връзка ЕСПЧ налагат някаква фиксирана а priori форма на институционални гаранции, предназначени да гарантират независимостта на съдиите. Важното е обаче, че първо, съдиите трябва да бъдат свободни от каквито и да било отношения на подчинение или йерархичен контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт, и второ, съдиите трябва да се ползват с действителни гаранции, чието предназначение е да ги предпазят от такъв външен натиск.

71. При тези обстоятелства само ако някой от тези аспекти на процедурата по назначаване на съдии е опорочен по такъв начин и толкова сериозно, че създава реална опасност други власти, по-конкретно изпълнителната власт, да могат неоснователно да упражняват дискреционни правомощия, излагащи на опасност почтеността на резултата, до който води процесът на назначаването (и предизвиквайки по този начин в съзнанието на правните субекти основателно съмнение в независимостта и безпристрастността на съответния съдия или съдии), въпросната процедура по назначаване може да противоречи на член 19, параграф 1 ДЕС⁴⁴.

72. Следва също така да се има предвид, че в съответствие с постоянната практика на Съда и на ЕСПЧ гаранциите за независимост и безпристрастност на съдилищата на държавите членки изискват правила не само за назначаването на техните членове, но също така и за състава на органа, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за оттегляне, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които правила да дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производството относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на

⁴¹ Точка 114.

⁴² Точка 116.

⁴³ Точка 118.

⁴⁴ Вж. в този смисъл решение от 26 март 2020 г., *Review Simpson и HG/Съвет и Комисия* (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 75).

противопоставящите се интереси⁴⁵. Всъщност тези критерии са също толкова важни колкото самата процедура по назначаване, тъй като „изискването за независимост на съдиите спада към същественото съдържание на основното право на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гарант за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава“⁴⁶.

73. Всичко това означава, че съдиите трябва да се ползват от финансова автономия от изпълнителната и законодателната власт, така че например заплатите им да бъдат съизмерими с естеството на техните съдебни функции. Това също така означава, че тези заплати не трябва да се намаляват (освен с общоприложимо данъчно облагане) по време на техния мандат. Възможно е обаче дадена държава членка да намали заплатите на съдиите като част от спешни мерки за намаляване на разходите, при условие че такива намаления се прилагат общо за целия публичен сектор, намаленията са пропорционални и първоначалните нива на заплати бъдат възстановени след фискалната криза, оправдаваща тази мярка⁴⁷.

74. Още по-важно е обстоятелството, че съществена особеност на независимостта на съдебната система също така е изискването съдиите да се ползват с достатъчна защита срещу освобождаване от длъжност, освен в случаите, когато е налице основателна причина⁴⁸. Решението за освобождаване от длъжност на съдия — независимо дали то се взема от изпълнителната власт самостоятелно или след процедура по отстраняване от длъжност (импийчмънт) в законодателната власт — също трябва да може по принцип да подлежи на съдебен контрол. В противен случай от гаранциите за съдебна независимост наистина не би останало много, ако за изпълнителната или законодателната власт бе възможно да се скрият зад неразбираемо мълчание и да се позоват на неподведомственост на съдилищата на което и да било решение за отстраняване на съдия, тъй като тогава би бил разчистен пътят за отстраняване на съдия без основателна причина⁴⁹.

75. Накрая изискването за независимост налага също дисциплинарният режим спрямо тези, които се занимават с разрешаване на спорове, да включва необходимите гаранции за пълното отстраняване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения. В това отношение въвеждането на правила, определящи по-конкретно както действията, които представляват дисциплинарни нарушения, така и конкретно приложимите санкции, които предвиждат намесата на независим орган по реда на процедура, гарантираща изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи, представлява набор от съществени гаранции за целите на опазването на независимостта на съдебната власт⁵⁰.

45 Вж. в този смисъл решения от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality (Недостатъци в правосъдната система)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 66), *Независимост на Върховния съд*, т. 74, от 5 ноември 2019 г., *Комисия/Полша (Независимост на обикновените съдилища)* (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 111), АК, т. 123, от 21 януари 2020 г., *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, т. 63), от 26 март 2020 г., *Review Simpson and HG/Съвет и Комисия* (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 71), и от 9 юли 2020 г., *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535, т. 52). За съдебната практика на ЕСПЧ вж. ЕСПЧ, 18 октомври 2018 г., *Thiam c/у Франция* (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, т. 59), и 6 ноември 2018 г., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c/у Португалия* (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144).

46 Решение от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 48). Вж. също в този смисъл решения *Независимост на Върховния съд*, т. 58, от 5 ноември 2019 г. *Комисия/Полша (Независимост на обикновените съдилища)* (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 106), АК, т. 120 и от 26 март 2020 г. *Review Simpson and HG/Съвет и Комисия* (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 71).

47 Вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 45—51).

48 Вж. в този смисъл решения *Независимост на Върховния съд*, точка 76 и от 21 януари 2020 г., *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, т. 58—60).

49 Вж. по аналогия решение *Независимост на Върховния съд*, точка 114; ЕСПЧ, 23 юни 2016 г., *Baka c/у Унгария* (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, т. 121), и ЕСПЧ, 6 ноември 2018 г., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c/у Португалия* (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 212—214).

50 Вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., *Minister of Justice and Equality (Недостатъци в съдебната система)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67).

76. Един преглед на процедурите по назначаване на съдии, които понастоящем се прилагат в държавите членки, разкрива разнообразие от подходи и системи за назначаване. Както вече посочих, нито в член 19 ДЕС, нито в член 47 от Хартата (или в тази връзка в член 6 от ЕКПЧ) има нещо, което да налага еднообразен подход в това отношение. Едно обаче е ясно: съдиите се назначават, а не се избират. Това означава, че в Съюз, основан съгласно член 2 ДЕС на ценностите на демокрацията и върховенството на закона, съдиите не са — и не могат да бъдат принудени да бъдат — демократично отговорни, нито може да им се отрежда каквато и да е роля при определянето на политиката.

77. Всичко това на свой ред влияе върху независимостта на съдебната система. Така институционалните гаранции, за които говорих, имат за предназначение да гарантират, че съдиите ще демонстрират необходимата независимост от изпълнителната и от законодателната власт, не само на думи, но и на практика. И все пак освен необходимите институционални гаранции може би най-важната характеристика на съдебната независимост е и най-трудно достижимата. Тъй като нямат демократичен мандат, на съдиите съответно им се налага да демонстрират независимост от собствените си чисто лични политически предпочитания и субективни политически убеждения и по този начин да останат верни на формалния си ангажимент безпристрастно да прилагат закона въз основа на установените правни принципи без страх или пристрастие.

4. По относителното значение на независим орган в процедурата по назначаване на съдии и съществуващите гаранции в Конституцията на Малта

78. Вярно е, че както се признава в решение Независимост на Върховния съд, съществуването на независими органи като национален съдебен съвет или комитет по съдебните назначения може да помогне да се гарантира, че процедурата по съдебните назначения (или, както в този случай, удължаването на мандата на конкретен съдия) е обективна и прозрачна. Ето защо съществуването на такива органи може само по себе си да бъде много желателно. От решение АК става ясно обаче, че тяхното съществуване не е абсолютно необходимо за съдебната независимост, която се изисква от съвместния прочит на член 19 ДЕС и член 47 от Хартата. Казвам това, въпреки че в решение Независимост на Върховния съд Съдът говори за гарантиране, че „материалноправните и процесуалноправните условия за приемане на решения за назначение са такива, че те не могат да породят основателни съмнения⁵¹“ относно независимостта на съответния конкретен съдия. Но, както току-що видяхме, тези коментари са направени във връзка с назначение, което *продължава* службата в съдебната система, а не със самото фактическо съдебно назначение. Следователно трябва да се повтори, че член 19, параграф 1 ДЕС по същество гледа напред и има за цел да гарантира, че след като бъдат назначени съдиите ще се ползват с достатъчно гаранции за съдебна независимост.

79. Стигайки до това заключение, не съм пренебрегнал факта, че в дело АК тази формулировка се повтаря от Съда⁵² в общия контекст на съдебните назначения. Не мисля обаче, че по този начин Съдът просто е искал да каже например, че само фактът, че лице, което преди това е имало тесни връзки с определена политическа партия или традиция, впоследствие е назначено за съдия, е достатъчен *сам по себе си* да породи съмнение относно независимостта на този съдия по смисъла на член 19, параграф 1 ДЕС след назначаването му/й на тази длъжност. Ето защо в този ред на мисли аз все пак не съм убеден, че член 19, параграф 1 ДЕС, така да се каже, гледа назад към заеманата позиция *преди* назначаването на въпросния съдия.

⁵¹ Точка 111.

⁵² Вж. в този смисъл решение АК, точка 134.

80. Не пропускам да взема предвид и факта, че ЕСПЧ неотдавна установи нарушение на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ по дело, в което се оспорва законността на процедурата за назначаване на съдии⁵³. Важно е обаче да се подчертае, че такова нарушение е установено, не защото министърът на правосъдието не е назначил кандидати, предложени от компетентния независим експертен комитет, което е било разрешено от националното законодателство. Истинската причина по-скоро е това, че той не е обосновал в достатъчна степен своето решение да не се съобрази с преценката на този комитет, като не е извършил независима оценка на всички релевантни обстоятелства по кандидатурите за тези съдебни постове и не е изложил надлежни мотиви за това, че не се съобразил с препоръките на експертния комитет, което, както исландският върховен съд вече е бил постановил, е представлявало нарушение на исландското национално право. Според ЕСПЧ това са сериозни нередности, които засягат същността на правото на гледане на делото от „съд, създаден в съответствие със закона“⁵⁴.

81. Все пак от решаващо значение остава въпросът дали, обективно погледнато, националният съдия се ползва с достатъчно гаранции за институционална независимост и защита срещу отстраняване от длъжност, така че — както отбелязва Съдът в дело АК — той или тя да може да упражнява функциите си по напълно автономен начин и без изобщо да се подчинява на указания или контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт.

82. Макар оценката на тези въпроси в крайна сметка да е въпрос за запитващата юрисдикция, изглежда, че като се вземат предвид разпоредбите на членове 97 и 100 от конституцията, съдиите действително се ползват от значителна защита срещу отстраняване от длъжност, освен в случай на недееспособност или непристойно поведение. По отношение на защитата срещу отстраняване от длъжност на съдиите и магистратите в Малта, конституцията предвижда, че те трябва да освободят длъжността си, когато навършат 65 години и не могат да бъдат отстранявани преди навършване на тази възраст, освен от президента по предложение на Камарата на представителите, подкрепено с гласовете на не по-малко от две трети от всички нейни членове и на основание на установена невъзможност да изпълняват функциите на заеманата от него/нея длъжност (независимо дали тя се дължи на физическа или умствена недостатъчност или на каквато и да е друга причина) или установено непристойно поведение⁵⁵.

83. Освен това действащият дисциплинарен режим по конституцията, изглежда, осигурява необходимите гаранции за избягване на риска той да бъде използван като система за политически контрол върху съдържанието на съдебните решения. Всъщност органът, който има изключителна компетентност да упражнява дисциплинарна власт спрямо съдиите и магистратите, е подкомитет на Комисията за администриране на правосъдието, съставена от трима членове на съдебната власт, избрани измежду съдиите и магистратите, които действат по собствена преценка и не са подчинени на ръководството или контрола на което и да е друго лице или орган⁵⁶. Освен това член 101В от конституцията предвижда процедура, която гарантира, че съдията или магистратът, срещу когото е образувано производство, има възможност да представи свое становище и да бъде изслушан в съдебно заседание със съдействието на адвокат или законен представител. Същата разпоредба определя и кое поведение представлява дисциплинарно нарушение, препращайки към Етичния кодекс на членовете на съдебната власт, както и наказанията, които могат да се налагат.

53 Вж. ЕСПЧ, 12 март 2019 г., *Guðmundur Andri Ástráðsson c/y Исландия* (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418).

54 ЕСПЧ, 1 декември 2020 г., *Guðmundur Andri Ástráðsson c/y Исландия* (CE:ECHR:2019:2020:1201JUD002637418, § 254 и 263—267). За пълнота трябва да се отбележи, че ЕСПЧ констатира също, че парламентът е нарушил действащите правила за гласуване по отношение на разглежданата процедура по назначаване (вж. § 271).

55 Вж. член 97, параграфи 1 и 2 от конституцията за съдиите от висшите съдилища и член 100, параграфи 3 и 4 от конституцията за магистратите от нисшестоящите съдилища.

56 Вж. член 101В, параграфи 1 и 15 от конституцията.

84. Вярно е, че за разлика от конституциите на някои други държави членки⁵⁷, малтийската конституция не заявява изрично, че съдиите са независими при изпълнение на функциите си. Запитващата юрисдикция обаче може да счете, че това неминуемо се подразбира от текста на член 97 от малтийската конституция. Във всеки случай липсата на такава изрична гаранция сама по себе си не е фатална, ако, както изглежда, малтийските съдии иначе се ползват с други, силни институционални и конституционни гаранции, чието предназначение е да укрепят независимостта на съдебната система.

85. Същото се отнася и за финансовата автономия. Според малтийското правителство съдиите и магистратите в Малта получават възнаграждение, което съответства на най-горната степен от заплатите в малтийската държавна служба, в резултат на което, както изглежда, няма заплаха за финансовата автономия на малтийските съдии. Нищо не подсказва и че тези заплати са били или биха могли да бъдат намалени по начин, който би застрашил независимостта на съдебната система.

5. Заключение бележки по становище № 940/2018 на Венецианската комисия

86. Преди да завърши изложението си по втория въпрос, отправен от запитващата юрисдикция, трябва да разгледам отражението на становище № 940/2018 на Венецианската комисия върху настоящото дело. Всъщност ключова част от тезата на жалбоподателя се основава на препоръките в това становище.

87. На първо място, той се позовава на становище № 940/2018 на Венецианската комисия в подкрепа на искането си за установяване на недействителност на оспорената процедура по съдебно назначение на основание член 19, параграф 1 ДЕС. В това становище Венецианската комисия отбелязва, че конституционните изменения от 2016 г., по силата на които е учреден Комитетът по назначенията в съдебната власт, са били стъпка в правилната посока, но не са успели да осигурят независимост на съдебната власт и че са необходими допълнителни стъпки⁵⁸.

88. Въпреки че едно такова становище на Венецианската комисия очевидно е от голямо значение, когато става въпрос за оценка на валидността на дадена процедура по назначаване на съдии от гледна точка на изискванията за ефективна съдебна защита, то все пак не може да се счита за меродавно по въпроса за законността за целите на член 19, параграф 1 ДЕС. Както наскоро отбеляза генералният адвокат Bobek, „[o]т гледна точка на правото на Съюза тези доклади са [...] полезен източник на информация“⁵⁹. Всъщност анализът на Венецианската комисия по същество е политически, макар да е съставен въз основа на задълбочен правен и политически анализ. Становището на Венецианската комисия цели постигане на идеална система. Именно с тази цел Венецианската комисия е отправила *препоръки* за подобряване на действащата системата за назначаване на съдии в Малта, които се отнасят *inter alia* до състава на Комитета по назначенията в съдебната власт или до обвързващото действие на предложението, което той е длъжен да представи на президента на Малта (а не на министър-председателя)⁶⁰.

57 Вж. например член 97, параграф 1 от основния закон на Германия от 1949 г., член 104, параграф 1 от конституцията на Италия, член 203 от конституцията на Португалия и член 35.4.1 от конституцията на Ирландия от 1937 г.

58 Становище № 940/2018, точка 43.

59 Заключение на генералния адвокат Bobek по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, SO и Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (C-83/19, C-291/19 и C-355/19, EC:C:2020:746, т. 170).

60 Становище № 940/2018, точка 44.

89. Както изтъква един бивш член на Венецианската комисия, стандартите за действие, определени от Венецианската комисия, трябва също така да запазят свободата на избор и възможността за извършване на свободна преценка от разглежданите държави. Така неговите становища не могат да се формулират като правила от типа „всичко или нищо“, макар и гъвкавостта на някои стандарти да може частично да се коригира от международни конвенции като ЕКПЧ, когато от това зависят структурата и независимостта на съдебната система⁶¹. Както самата Венецианска комисия припомня в своето становище № 940/2018, няма един „модел“, който в идеалния случай би могъл да съответства на принципа на разделението на властите и да осигури пълна независимост на съдебната власт⁶².

90. Второ, предложенията на Комитета по назначенията в съдебната власт нямат задължителна сила съгласно конституцията от 2016 г. и изглежда, че малтийските съдилища биха счели, че решенията за назначаване не са им подведомствени. Всъщност в това отношение отбелязвам, че както бе потвърдено в съдебното заседание от представителя на малтийското правителство, в момента *actio popularis* е единственото правно средство за защита в Малта. Както обаче отбелязва в отговор Repubblika, това правно средство за защита е просто способ за оспорване на конституционността на закон, но не и на процедура, чрез която би могло да се провери действителността на конкретно съдебно назначение. Ако някога се окаже, че конкретен съдия е бил назначен незаконно, тогава малтийските съдилища действително ще бъдат задължени по силата на член 19, параграф 1 ДЕС да предложат подходящо правно средство за защита, с което да се гарантира, че това назначение може реално да бъде оспорено. Тъй като до този момент пред малтийските съдилища не е бил поставян такъв въпрос, може би е излишно тази тема да се изследва по-нататък, освен ако и докато такъв въпрос не се постави. Освен това, ако някога министър-председателят не се съобрази с предложението на Комисията по назначенията в съдебната власт, той или тя ще бъде задължен(а) по конституция да мотивира този свой избор в декларация, която се публикува в официалния вестник, и да направи изявление пред Камарата на представителите, с което да обясни защо не се е съобразил с препоръката в рамките на определен срок⁶³.

91. Освен това член 96А, параграф 4 от конституцията гарантира, че членовете на Комитета по назначенията в съдебната власт действат по собствена преценка и не се подчиняват на ръководството или контрола на което и да е лице или орган при упражняването на техните функции. Също така Комитетът по назначенията в съдебната власт дава своите становища въз основа на критерии, установени в решение, което е публикувано в съответствие с изискванията на член 96А, параграф 8 от конституцията⁶⁴, а назначенията се основават на обективни критерии — като например на опита като адвокат — установени от конституцията⁶⁵.

61 Вж. в този смисъл *Bartole, S.*, Final remarks: the role of the Venice Commission — Review of Central and East European Law, Vol. 3, 2000, р. 351—363, по-специално стр. 355.

62 Становище № 940/2018, точка 30.

63 Вж. член 96, параграф 4 от конституцията за съдиите от висшите съдилища и член 100, параграф 6 от конституцията за магистратите от нисшестоящите съдилища.

64 В съответствие с член 96А, параграф 8 от конституцията Комитетът по назначенията в съдебната власт „приема собствения си процедурен правилник и е длъжен да публикува, със съгласието на министъра на правосъдието, критериите, по които се извършва оценяването“. Тези критерии са достъпни на уебсайта на министъра на правосъдието (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointing-to-the-judistry.aspx>).

65 Вж. член 96, параграф 2 от конституцията за съдиите от висшите съдилища и член 100, параграф 2 от конституцията за магистратите от нисшестоящите съдилища.

92. Следователно в обобщение може да се каже, че становището на Венецианската комисия отразява препоръки по отношение на една по-пълна система за прозрачност и система за назначаване на съдии, която се основава на качествата. Макар сами по себе си тези препоръки да са пожелателни, фактът, че малтийската система не отговаря напълно на тези стандарти, не означава сам по себе си, че малтийските съдии не се ползват както с теоретически, така и с фактически гаранции за независимост, които са достатъчни за покриване на изискванията на член 19 ДЕС.

6. Заключение по втория въпрос

93. Така в светлината на горните съображения стигам до извода, че член 19, параграф 1 ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, не изключва национални конституционни разпоредби, съгласно които изпълнителната власт или някой от нейните членове, като например министър-председателят, играе определена роля в процеса по назначаване на членове на съдебната власт.

94. Макар че член 19, параграф 1 ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, също не съдържа *ex ante* предписания по отношение нито на конкретните условия за назначаване, нито на естеството на конкретните гаранции, от които да се ползват съдиите от държавите членки, той все пак изисква като минимум тези съдии да се ползват с гаранции за независимост. От гледна точка на член 19 ДЕС е важно, че съдиите трябва да бъдат свободни от всякакви отношения на подчинение или йерархичен контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт. Съдиите трябва да се ползват с финансова автономия от изпълнителната и законодателната власт, така че заплатите им да не се понижават (освен чрез общоприложимото данъчно облагане или от общоприложими и пропорционални мерки за намаляване на заплатите) по време на техния мандат. Важно е също те да се ползват с достатъчна защита срещу освобождаване от длъжност, освен при наличие на основателна причина, и техният дисциплинарен режим трябва да включва необходимите гаранции за предотвратяване на риска от използването му като система за политически контрол върху съдържанието на съдебните решения.

95. Националният съд трябва да провери дали тези гаранции действително са налице.

Г. По третия въпрос

96. С третия си въпрос запитващата юрисдикция пита дали, в случай че правомощието на министър-председателя бъде признато за несъвместимо с член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата, този факт трябва да се вземе предвид по отношение на бъдещи назначения или той би имал отражение и върху предишни назначения. Този въпрос всъщност поставя проблема за ограничаването на последиците от решението на Съда във времето, в случай че в края на своя анализ запитващата юрисдикция стигне до извода, че разглежданата в спора процедура по назначаване на съдиите противоречи на член 19, параграф 1 ДЕС в съответствие с тълкуването на Съда в предстоящото решение.

97. В това отношение следва да се отбележи, че съгласно постоянната практика на Съда с тълкуването, което той дава на норма от правото на Съюза при упражняване на компетентността си по член 267 ДФЕС, Съдът уточнява и изяснява значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на нейното влизане в сила. Следователно, така тълкувана, нормата може и трябва да се прилага от съдилищата дори към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване, при условие че в други отношения са удовлетворени условията за повдигане на

спор относно прилагането на това правило в компетентния съд⁶⁶.

98. Единствено по изключение, въз основа на присъщия на правния ред на Съюза общ принцип на правна сигурност, Съдът може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позове на тълкувана от него разпоредаба, за да оспори добросъвестно установени правоотношения. За да бъде наложено подобно ограничение, е необходимо да бъдат изпълнени два основни критерия, а именно добросъвестност на заинтересованите лица и риск от сериозни затруднения⁶⁷.

99. Съдът също така е постановил, че ограничение във времето на действието на подобно тълкуване се допуска единствено в самото решение по искането за тълкуване⁶⁸. В това отношение трябва да се отбележи, че това дело за първи път разглежда въпроса дали националната процедура по назначаване на съдии е предмет на регулиране от член 19, параграф 1 ДЕС, и ако е така, до каква степен.

100. По отношение на условието във връзка с добросъвестността следва да се наблегне върху три елемента. Първо, това дело вероятно ще отбележи еволюция в тълкуването на приложното поле на член 19, параграф 1 ДЕС, доколкото то се отнася до процедура по назначаване на съдии и това е в контекста на сравнително скорошна съдебна практика, която започва с решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117). Второ, системата на назначаване, която е била в сила преди реформата на конституцията през 2016 г., е била подобна на оспорената в главното производство — с изключение на участието на Комисията по назначенията в съдебната власт. За да стане член на Европейския съюз обаче, Малта задължително е трябвало да съблюдава ценностите, посочени в член 2 ДЕС⁶⁹ и да изпълнява „критериите от Копенхаген“, приети от Европейския съвет на 21 и 22 юни 1993 г.⁷⁰, които предполагат — по силата на политическия критерий — строг контрол по отношение върховенството на закона и силна, ефективна, независима, безпристрастна и отговорна съдебна власт⁷¹. Трето, въпреки че Европейската комисия е посочила в своя специален доклад за Малта за 2019 г.⁷², позовавайки се на становище № 940/2018 на Венецианската комисия, че малтийската правосъдна система е изправена пред редица предизвикателства и че последните реформи все още не са осигурили изцяло независимостта на съдебната власт⁷³, тя не е сметнала за необходимо да заведе дело за нарушение срещу Малта на основание на член 258 ДФЕС⁷⁴.

66 Вж. в този смисъл решения от 14 април 2015 г., *Manea* (C-76/14, EU:C:2015: 216, т. 53 и цитирана съдебна практика), и от 23 април 2020 г., *Herst* (C-401/18, EU:C:2020:295, т. 54).

67 Вж. в този смисъл решения от 14 юни 2015 г., *Manea* (C-76/14, EU:C:2015:216, т. 54), и от 23 април 2020 г., *Herst* (C-401/18, EU:C:2020:295, т. 56).

68 Вж. в този смисъл решения от 6 март 2007 г., *Meilicke* и др. (C-292/04, EU:C:2007:132, т. 36), и от 23 април 2020 г., *Herst* (C-401/18, EU:C:2020:295, т. 57).

69 Член 49 ДЕС.

70 Заключение на Председателството, Европейски съвет в Копенхаген (21 и 22 юни 1993 г.).

71 Вж. в този смисъл *Lazarova-Déchaux*, G. *L'exigence de qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne* — *Revue du droit public*, n°3, 2015, p. 729—759, по-специално стр. 731 и 737; *Bobek*, M. и *Kosař*, D. *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe* — *German Law Journal*, Vol. 19, No № 7, 2020, p. 1257—1292, по-специално стр. 1275. Изискването за „демократични институции и независими съдебни [...] органи“ ясно се вижда в „Agenda 2000 — Vol. I: For a stronger and wider Union“ (COM(2000) 97 окончателен) (стр. 43 от английската версия; курсивът е мой).

72 SWD(2019) 1017 окончателен.

73 Вж. в този смисъл глава 3.4.3. Управление/Качество на институциите, стр. 40.

74 Също така отбелязвам, че в главата за Малта на Доклада за върховенството на закона на Комисията за 2020 г. — Ситуацията с върховенството на закона в Европейския съюз — по отношение на съдебната система в Малта Комисията посочва, че малтийското правителство е представило серия предложения за реформи, включително по отношение на системата на съдебните назначения, които допринасят за укрепване на независимостта на съдебната власт (Доклад за върховенството на закона за 2020 г. Глава относно положението на върховенството на закона в Малта (SWD (2020) 317 окончателен, стр. 2).

101. Ето защо ми се струва, че тези обстоятелства основателно са накарали съответните органи в Малта да преценят, че оспорваната процедура по назначаване на съдии е била в съответствие с правото на Съюза⁷⁵.

102. Що се отнася до риска от сериозни затруднения, трябва да се отбележи, че в тази ситуация тълкуването на правото на Съюза, дадено от Съда в настоящия случай, се отнася до правото на ефективни правни средства за защита и до редовността на състава на националните съдилища.

103. При тези обстоятелства е очевидно, че ако въз основа на решението на Съда запитващата юрисдикция заключи, че действащата процедура по назначаване на съдии в Малта е в противоречие с член 19, параграф 1 ДЕС, това неминуемо би довело до сериозни опасения по отношение на правната сигурност, което би могло да повлияе на функционирането на съдебната система като цяло. Всъщност тези трудности не само биха засегнали способността на съдиите да вземат решения по висящи дела, но също така — както малтийското правителство правилно отбелязва в писменото си становище — те биха оказали влияние върху способността на съдебната система да се справи със стоящия пред Малта проблем за недовършените дела. И накрая, такова решение вероятно би повлияло на статута *res judicata* на разгледаните в миналото дела на малтийски съдилища. Принципът *res judicata* обаче е от особено значение както в правната система на Съюза, така и в националните правни системи. Всъщност, за да се гарантира както стабилността на правото и правоотношенията, така и надлежното правораздаване, е важно съдебните решения, които са станали окончателни след изчерпване на наличните възможности за обжалване или след изтичането на предвидените за това срокове, да не могат повече да бъдат оспорвани⁷⁶.

104. Затова с оглед на изложените по-горе съображения считам, че отговорът на третия въпрос, поставен от националния съд, трябва да бъде, че процедурата по назначаване на съдии не може да бъде поставена под съмнение въз основа на член 19, параграф 1 ДЕС, тълкуван във връзка с член 47 от Хартата, в подкрепа на искове, предявени преди датата на предстоящото съдебно решение.

⁷⁵ Вж. в този смисъл (относно влиянието на липсата на иск за нарушаване на правото на Съюза при оценка на добросъвестността на държава членка) решение от 8 април 1976 г., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, т. 73).

⁷⁶ Вж. в този смисъл решения от 6 октомври 2015 г., *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 28), и от 24 октомври 2018 г., *ХС* и др. (C-234/17, EU:C:2018:853, т. 52 и цитираната съдебна практика).

VI. Заключение

105. Така в светлината на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Първи състав на Гражданския съд, заседаващ като Конституционен съд, Малта), по следния начин:

- „1) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, е приложим, когато национален съд извършва преценка за валидността на процедура за назначаване на съдии, като предвидената в малтийската конституция.
- 2) Член 19, параграф 1 ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата на основните права, не изключва национални конституционни разпоредби, съгласно които изпълнителната власт или някой от нейните членове, като например министър-председателят, да играе определена роля в процеса по назначаване на членове на съдебната власт. Макар че член 19, параграф 1 ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, също не съдържа *ex ante* предписания по отношение нито на конкретните условия за назначаване, нито на естеството на конкретните гаранции, от които да се ползват съдиите от държавите членки, той все пак изисква като минимум тези съдии да се ползват с гаранции за независимост. От гледна точка на член 19 ДЕС е важно, че съдиите трябва да бъдат свободни от всякакви отношения на подчинение или йерархичен контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт. Съдиите трябва да се ползват с финансова автономия от изпълнителната и законодателната власт, така че заплатите им да не се понижават (освен чрез общоприложимото данъчно облагане или от общоприложими и пропорционални мерки за намаляване на заплатите) по време на техния мандат. Важно е също те да се ползват с достатъчна защита срещу освобождаване от длъжност, освен при наличие на основателна причина, и техният дисциплинарен режим трябва да включва необходимите гаранции за предотвратяване на риска от използването му като система за политически контрол върху съдържанието на съдебните решения.
- 3) Процедурата по назначаване на съдии не може да бъде поставяна под съмнение въз основа на член 19, параграф 1 ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата на основните права, в подкрепа на искове, предявени преди датата на предстоящото решение“.